

**The Juridical Responsibility of the Local Communities'
Representatives in the Republic of Moldova**

Senior Lecturer Natalia Saitarli, PhD in progress
Cahul State University "B.P.Hasdeu", Republic of Moldova
saitarli@gmail.com

Abstract: Concerning juridical responsibility there are published a lot of articles, collections and monographs. In the working out of its subject-matters there are some achievements. However the itself notion of responsibility, and series of its central problems - is a subject of long years - lasting discussion, during which came out the necessity to elaborate some methodological questions. The juridical responsibility is being determined as a duty "to be responsible", "to account". One of the results in the search to determine the juridical responsibility has become the idea of "positive law responsibility", under which we understand not the responsibility of the person who has committed an infringement of the law, but vice versa a lawful behavior of the person, who commits no law infringements. The **goal** of the given article is to regard the juridical responsibility of one of the subjects of administrative law – local public authorities - in Republic of Moldova, because the efficient activity of the state (a good state government) depends on the determination of the concrete forms of the juridical responsibility for the local public authorities.

Keywords: local elected person; illegal act; punishment

Прежде чем говорить об ответственности местного выборного лица в нашей стране, необходимо определить понятие юридической ответственности. Законодательные акты РМ не дают единого определения понятию юридической ответственности, что позволило бы разработку общей теории в данной материи. Цель формулировки этого понятия принадлежит доктрине.

В общей теории права, юридическая ответственность рассматривается, в первую очередь, как один сложный институт, включающий нормы различных отраслей права, и во вторую очередь, как общий институт, содержащий множество специальных институтов.

Как составная часть правовой системы, юридическая ответственность выполняет в ней очень важные функции, а именно: блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия

людей в области применения законодательства. Согласно А. Бородак, юридической ответственностью является обязанность лица переносить предусмотренные законом лишения государственного повелительного характера за совершение противоправных деяний. (Borodac, 1998, p. 51)

По мнению проф. Йовэнаш, юридическая ответственность является выражением осуждения незаконного поведения со стороны государства, состоящая в обязанности исполнения лишения.

М. Костин считает, что юридическая ответственность основывается на незаконном деянии, а последствие состоит из применения юридических санкций и представляет собой комплекс прав и обязанностей, которые формируют содержание юридических правоотношений принуждения между государством, как активным субъектом и автором незаконного деяния – пассивным субъектом данных правоотношений.

Л. Барак, указывает на то, что юридическая ответственность представляет собой намного больше, чем комплекс взаимных прав и обязанностей, а юридические правоотношения принуждения, скорее всего по природе, облегчают понимание содержания данного института, чем определяют его значение. (Orlov, 2001, p. 119)

По мнению Чобану Д., юридическая ответственность является, в конечном счете, последствием несовместимости между поведением правового субъекта и диспозицией юридической нормы. Она возникает на основании общих правовых обязательств, или скорее всего, на их невыполнение. Таким образом, ясно, что существует прямая связь между юридической ответственностью и источниками обязанностей. (Ciobanu, 1992)

Классическое понятие, нашедшее подтверждение в монографиях большинства теоретиков и практиков: юридической ответственностью называется применение к лицу, совершившему правонарушение, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией нарушенной нормы, в установленном для этого процессуальном порядке. (Marchenko, 1999, p. 377)

Если мы обратимся к языку права, то увидим, что в нормативных актах под термином «юридическая ответственность» подразумевается обязанность субъекта к определенным действиям, поведению: нести лишения имущественного характера (уплата штрафа, конфискация, возмещение

причиненного ущерба), личного характера (лишение свободы, обязанность претерпевать лишения, связанные с ущербом социальному престижу).

Таким образом, юридическая ответственность предполагает применение к органам или лицам, совершившим правонарушения, предусмотренных законом мер принуждения в установленном порядке. При этом, в зависимости от характера правонарушения и санкции за его совершение ответственность подразделяется на виды: уголовная, административная, гражданская и дисциплинарная.

Исходя из вышеизложенного, попытаемся проанализировать формы юридической ответственности, к которым привлекаются представители органов местного самоуправления в Республике Молдова, за противоправные деяния.

Для начала приведем классическое понятие: ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций. (Kutafin & Fadeev, 1997, p. 335)

Иначе, юридической ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц, можно назвать применение к такому лицу, совершившему незаконное деяние, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией нарушенной нормы, в установленном для этого процессуальном порядке.

Основой юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами является конституционная норма, обязывающая органы власти, граждан и их объединения соблюдать Конституцию и законы, соответствующие нормы законодательства о местном самоуправлении.

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления норм указанных законодательных актов, прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд в соответствии с действующим законодательством.

В современной доктрине обозначены следующие формы ответственности, к которым может быть привлечен местный советник: административно-

дисциплинарная ответственность, предусматривающая объявление мандата советника вакантным, приостановление деятельности местного совета, или другие санкции, предусмотренные действующим регламентом совета; административно-материальная ответственность, предусматривающая возмещение ущерба, нанесенного посредством административного акта и уголовная ответственность. (Tofan, 2003, p. 245)

Что касается нормативных актов РМ то, согласно ст. 23 (2) Закона о местном публичном управлении № 436-XVI от 28.12.2006 *«Каждый советник несет юридическую ответственность, установленную действующим законодательством, за деятельность, которую он осуществляет в соответствии со своим мандатом»*¹.

Заметим, что данный Закон не предусматривает ни конкретные формы юридической ответственности, ни нормативные законодательные акты, на основании которых местный советник, был бы привлечен к ответственности. Хотя местное выборное лицо может быть привлечено к юридической ответственности только на основании конкретных юридических актов и на основании окончательного решения судебной инстанции, посредством которого будет подтверждена виновность выборного лица в совершении незаконного деяния. (Furdui, 2004, p. 52)

Поэтому нам хотелось бы внести поправку в вышеуказанный закон, а именно: в случае нарушения Конституции РМ или внутреннего регламента местного совета, советник привлекается к административно-дисциплинарной ответственности, на основании Трудового кодекса № 154-XV от 28.03.2003; в случае нарушения прав юридического или физического лица посредством издания незаконного административного акта, местный советник привлекается к административно-материальной ответственности, на основании Закона об административном суде № 793-XIV от 10.02.2000; в случае совершения преступления, местный советник привлекается к уголовной ответственности, на основании Уголовного кодекса РМ № 985-XV от 18.04.2002.

К сожалению, вышеуказанный Закон № 436-XVI предусматривает только наказания и то, всего лишь за некоторые незаконные действия, совершенные местным советником. Например, в случаях (ст. 24 al. 1 a), c)): нарушения

¹ The Law on Local Public Administration no. 436-XVI from 28.12.2006, M.O. no. 32-35 of 09 March 2007.

Конституции, что подтверждается, вступившим в законную силу судебным решением; вступления в силу в отношении советника приговора об его осуждении к лишению свободы или приговора, которым запрещается занимать должность советника, - как результат неблагоприятных последствий для советника, может быть наказанием - **прекращение мандата досрочно**. То есть, на основании этой же ст. 24 (4), советнику доводится до сведения решение совета о прекращении его мандата. В случае, если невозможно довести до сведения советника принятое решение, его мандат считается вакантным с момента принятия решения местным советом. Считаем, что такое наказание за нарушение Конституции, наивысшего закона, является слишком мягким. Более того, непонятно почему законодатель из этой же статьи (24) закона № 436-XVI исключил суждение «нарушения советником других законов или интересов местного сообщества», предусмотренное предыдущим Законом о местном публичном управлении № 123-XVI от 18.03.2003¹, а также Законом в силе, о статусе местного лица № 768-XIV от 02.02.2000².

То есть за нарушение законов, местный советник, на основании какого вышеуказанного нормативного акта должен быть привлечен к ответственности, и должен ли вообще быть привлечен, если между вышеуказанными актами нет идентичности. Считаем, что местный советник, в случае нарушения законов, должен привлекаться к ответственности, так как именно он собственным примером обязан способствовать укреплению авторитета представляемого им органа местного публичного управления, исполнению гражданских обязанностей, обеспечению общественного порядка и соблюдению законодательства.

Также Законодатель не ввел в новый Закон № 436-XVI еще один случай прекращения мандата досрочно, который был предусмотрен ранее законом № 123-XVI ст. 28 (1) а), и существует на данный момент в законе № 768-XIV ст. 5 (2) а), а именно: *«отсутствие советника без уважительных причин на трех заседаниях совета подряд, о чем делается запись в протоколе заседания»*. И опять возникает вопрос, как тогда должен быть наказан местный советник, который не присутствовал без уважительной причины на заседании местного совета, и вообще будет ли наказан? Ведь явка на

¹ The Law on Local Public Administration no. 123- XVI from 18.03. 2003, art. 28 (1) b), M.O no 049 from 19.03.2003.

² The Law on the status of local person № 768-XIV of 02.02.2000, p. 5 (2) b), M. O. no. 34 from 24.03.2000.

заседания местного совета, согласно ст. 19 (1) Закона № 436- XVI, является одной из его обязанностью, а отсутствие является нарушением трудовой дисциплины. То есть дисциплинарным проступком. А закон № 436-ХVI не предусматривает данный случай конкретно. По нашему мнению, данная диспозиция все-таки должна быть введена в новый Закон, так как очень часто происходит, что местные советники не являются на заседания местного совета. Или более того, встают и выходят из зала во время принятия решений, несмотря на то, что при принятии решения, согласно ст. 12 (3) Закона № 768-ХIV: «*Советник использует свое право голоса, высказываясь за или против либо воздерживаясь от принятия решения*», но никак не покидая заседание.

Считаем что если в данных случаях, будут предусмотрены дисциплинарные взыскания, то это приведет к дисциплине советника, который был избран населением административно-территориальной единицы в целях решения проблем местного значения. Так как дисциплина тесно связана с законностью, и по существу, нарушению законности, в большинстве случаев, предшествуют дисциплинарные проступки. (Cetvericov, 2005, p. 79)

Заслуживает внимания и такое наказание как **ропуск местного совета**. Согласно ст. 25 закона № 436-ХVI местный совет может быть распущен до истечения срока полномочий, если: *«он повторно принимал по одному и тому же вопросу решения, которые отменялись вступившими в законную силу решениями административного суда по причине грубого нарушения ими положений Конституции или действующего законодательства; число советников сократилось более чем на половину от числа, установленного статьей 11; в течение шести месяцев подряд он не принял ни одного решения независимо от количества проведенных заседаний»*.

Наименьшее, что можно сказать по данному положению, это то, что формулировка «повторные решения», может толковаться по-разному. (Tofan, 2003, p. 246)

Что касается кто ответственен за роспуск местного совета то в первом случае, если местный совет повторно принял по одному и тому же вопросу решения, которые отменялись вступившими в законную силу решениями административного суда, законодатель предусматривает конкретно: *«ропуск местного совета осуществляется Парламентом по мотивированному*

предложению примара или Правительства, основанному на вступившем в законную силу судебном решении»¹.

Что касается других двух случаев роспуска местного совета раньше срока - число советников сократилось более чем на половину от числа или в течение шести месяцев подряд он не принял ни одного решения независимо от количества проведенных заседаний – то новый закон не предусматривает прямо, кто ответственен распустить местный совет в данном случае и на основании какого акта. В законе только предусмотрено, что роспуск местного совета: «констатируется примаром (председателем района) и доводится до сведения Центральной избирательной комиссии в письменной форме в течение не более 10 дней со дня роспуска, которая назначает дату проведения новых местных выборов»². Считаем, что в таких случаях в законе должно быть предусмотрено конкретно не кто констатирует, а кто ответственен за роспуск местного совета и на основании какого нормативного акта распускается совет. Также, закон не предусматривает ни конкретного срока, в который должен быть избран местный совет, ни тот факт доводится ли до сведения оставшимся советникам в совете нормативный акт о роспуске совета, для его ознакомления.

Также в связи с роспуском совета в случае его сокращения на половину, то в последнее время доктрина рассматривает другое предложение, а именно организацию частичных выборов. Возникает вопрос: если местный совет находится уже в действии, несмотря на то, что количество советников уменьшилось наполовину, для чего необходимо его полный роспуск и организация новых выборов, не будет ли достаточно частичных выборов, для заполнения оставшихся вакантных мест? (Tofan, 2003, p. 246)

Что касается наказания **приостановление деятельности местного совета**, то оно не предусматривается актуальным законом № 436-XVI, как в предыдущем законе № 123- XVI, ст. 29, тем самым, по нашему мнению, законодатель ужесточил наказания для местных советников, что очень похвально с одной стороны. То есть, в случае издания повторного решения, которое отменялось вступившим в законную силу решением административного суда, применяется сразу наказание - роспуск местного

¹ The Law on Local Public Administration no. 436-XVI from 28.12.2006, art. 25 (4), M.O. no. 32-35 of 09 March 2007.

² The Law on Local Public Administration no. 436-XVI from 28.12.2006, art. 25 (3) and art. 48 (3), M.O. no. 32-35 of 09 March 2007.

совета. Но с другой стороны, в данном законе опять не предусматривается конкретно, имеет ли право местный совет действовать или нет, приостанавливается его деятельность или нет, до издания решения Парламента о роспуске совета. Только какое множество незаконных решений, может принять местный совет, посредством которых будут нарушены права и интересы граждан административно-территориальных единиц, с момента обращения территориального бюро Государственной канцелярии, либо соответственно примара или Правительства в судебную инстанцию для установления обстоятельств, оправдывающих роспуск местного совета (ст. 25 (2)) до момента издания решения о роспуске совета Парламентом. Считаем, что в законе все-таки должно быть предусмотрено наказание – приостановление деятельности местного совета.

Что касается примара или председателя района, то ст. 83 закона № 436-XVI, также не предусматривает для них ни форму, ни юридический акт, на основании которого они бы привлекались к юридической ответственности, кроме как: «Примары и их заместители, председатели районов и их заместители, несут установленную действующим законодательством юридическую ответственность за совершенные ими при исполнении служебных обязанностей незаконные деяния».

В данном законе, предусмотрены только наказания. Например, мандат примара досрочно прекращается в случае: вступления в силу в отношении него обвинительного приговора. Или, в случае привлечения примара к суду за совершение преступления, он может быть временно отстранен от должности до вынесения окончательного решения по делу. Решение о временном отстранении примара от должности может быть принято только судебной инстанцией в соответствии с законом¹.

Что касается случаев прекращения мандата председателя района досрочно, то они не предусмотрены законом № 436-XVI, а установлены законом № 768-XIV, что лишний раз подтверждает несоответствие данных законов. Итак, мандат председателя района досрочно прекращается в случае: вступления в силу в отношении него обвинительного приговора или освобождения их от

¹ The Law on Local Public Administration no. 436-XVI from 28.12.2006, art. 28 (2) d) and art. 33 (1, 2), .M.O. no. 32-35 of 09 March 2007.

должности соответствующим советом в соответствии с предусмотренной законом процедурой¹.

Районный совет может досрочно освободить от должности председателя района по предложению не менее чем одной трети избранных советников голосами двух третей избранных советников². Хотим обратить внимание на то, что основания для освобождения от должности председателя района, законодателем не установлены. Предлагаем законодателю внести в закон № 436-XVI отдельную главу или несколько статей, которые бы устанавливали конкретно: формы юридической ответственности, законодательные акты и основания, согласно которым примар или председатель района могли бы быть привлечены к ответственности.

Кроме законов № 436-XVI и закона № 768-XIV, хотим проанализировать Закон об административном суде № 793-XIV от 10.02.2000³, на основании которого, местное выборное лицо, также может быть привлечено к юридической ответственности. Законным основанием для этого закона является Конституция РМ. Так, согласно ст. 53 (1) Конституции РМ «Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба». Закон об административном суде имеет особое значение для построения правового государства в нашей стране.

Недостаточно защищать Администрацию от нее самой: необходимо также защитить самих подопечных, самих граждан от ошибок, от несправедливых, а иногда – произвольных решений Администрации. (Burlacu & Cojocaru, 2000, p. 55)

Этот закон является эффективным средством любого лица, против злоупотребления административных органов, создавая средства для восстановления нарушенных законов, расширения прав лиц, пострадавших от незаконных административных актов, наказания тех, кто использует полномочия при издании административных актов в своих интересах. (Orlov & Belecciu, 2005, p. 233)

¹ The Law on the status of local person № 768-XIV of 02.02.2000, art. 5 (5), c), d), M. O. no. 34 from 24.03.2000.

² The Law on Local Public Administration no. 436-XVI from 28.12.2006, art. 50 (1), M.O. no. 32-35 of 09 March 2007.

³ The Law on Administrative Court no 793-XIV from 10.02.2000, M.O no. 57-58 from 18.05.2000

Согласно ст. 14 закона № 793-XIV: «*Лицо, считающее, что какое-либо его законное право ущемлено административным актом, вправе в 30-дневный срок со дня сообщения ему содержания акта направить в издавший его орган публичной власти предварительное заявление с требованием отменить данный акт полностью или частично, если законом не предусмотрено иное*».

Орган, издавший административный акт, вправе:

- a) а) отклонить предварительное заявление;
- b) принять предварительное заявление и, по обстоятельствам, отменить административный акт или внести в него изменения.

Вышестоящий орган вправе:

- a) отклонить предварительное заявление;
- b) принять предварительное заявление и аннулировать административный акт полностью или частично, обязать нижестоящий орган восстановить в правах соответствующее лицо или, по обстоятельствам, отменить административный акт, изданный с его согласия.

После выполнения предварительной процедуры, истец, на основании закона, подает исковое заявление в административный суд, с просьбой об аннулировании административного акта, посредством которого, как считает он, были нарушены его права. К сожалению, в Республике Молдова не существуют отдельных административных судов, которые занимались бы только рассмотрением административных дел, поэтому подобные заявления подаются в общую судебную инстанцию, в которой судьи рассматривают все дела: уголовные, гражданские и административные. Тем самым, иногда неправильно определяют дело, чаще административные дела, судьи путают с гражданскими делами, в последствие это приводит к несоблюдению ими предварительной процедуры или необъективному рассмотрению дела.

Мы считаем, что предварительная процедура важна, из следующих соображений: данная процедура позволяет в короткие сроки исправить ошибки, без обращения в судебную инстанцию, тем самым освобождая их от перегрузки; обязывает административный орган, который издал акт, в предварительной процедуре объективно рассмотреть жалобу.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти,

при этом негласно, в отсутствие жалобщика, к тому же часто работниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому нередко остаются без удовлетворения вполне обоснованные жалобы. Данный порядок не может в полной мере признаваться как эффективный в вопросах защиты прав и свобод граждан. Поэтому возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы (иска) повышаются. (Cetvericov, 2005, p. 96)

Рассмотрев исковое заявление, административный суд принимает одно из следующих решений¹:

- a) отклонить иск как необоснованный или предъявленный с нарушением срока давности;
- b) удовлетворить иск и аннулировать обжалуемый административный акт полностью или частично либо обязать ответчика издать запрошенный истцом административный акт, или выдать справку, свидетельство, любую другую выписку, или устранить допущенные ответчиком нарушения, а также возместить истцу ущерб в случае причинения такового несвоевременным исполнением решения административного суда.
- c) удовлетворить иск и установить обстоятельства, оправдывающие приостановление деятельности местного или, по обстоятельствам, районного совета.

Анализ закона об административном суде позволяет прийти к следующим выводам согласно которым местное выборное лицо (примар, председатель района, местный совет) в случае незаконного акта, посредством которого были нарушены права частного лица, согласно решению судебной инстанции, будет привлечено к юридической ответственности (административно-материальной), и как наказание будет: аннулирование незаконного акта и возмещение пострадавшему лицу материального ущерба. Возникает вопрос: данное наказание, по своему характеру, не является очень мягким по отношению к представителям местной власти, и кто понесет расходы: примар или местный советник? Более того из каких финансовых ресурсов? Закон № 793-XIV не предусматривает в данном случае, кто будет платить материальный ущерб. Считаем, что в случае издания незаконного

¹ The Law on Administrative Court no 793-XIV from 10.02.2000, art. 25, M.O no. 57-58 from 18.05.2000.

административного акта, публичная власть должна быть наказана штрафом в пользу государства, помимо возмещения материального ущерба, нанесенного пострадавшему лицу посредством незаконного административного акта. И тогда представители местной власти, прежде чем издать нормативный акт, более подробно изучат законы, подумают о правах и интересах граждан, объективно рассмотрят их жалобы. Потому что правовое государство требует соблюдение законов не только от тех кто их выполняет, со стороны граждан, но и, соответственно от тех кто их издает. Пока государство устанавливает всеобъемлющую ответственность только для граждан за невыполнение норм, а что касается ответственности тех, кто их издает и тех, кто их выполняет, закон является очень сложным, мы не можем утверждать о наличии правового государства. (Orlov & Belecciu, 2005, p. 264)

Таким образом, эффективная работа органов местного самоуправления - примара, председателя районного совета, местного совета, - во многом зависит и от определения для них конкретных форм юридической ответственности.

Bibliography

- Borodac, A. (1998). *Principles of State and Law of the Republic of Moldova*. Chisinau.
- Burlacu, N., & Cojocaru, V. (2000). *Principles of the State Administration*. Chisinau.
- Ciobanu, D. (1992). *Introduction to the Study of Law*. Bucharest.
- Furdui, V. (2004). *The Legal Guide of the local elected person*. Chisinau.
- Kutafin, O., & Fadeev, V. (1997). *Municipal Law of the Russian Federation*. Moscow.
- Marchenko, M. (1999). *The course of lectures on the theory of state and the law*. Moscow.
- Orlov, M. (2001). *Administrative Law*. Chisinau.
- Orlov, M., & Belecciu, S. (2005). *Administrative Law*. Chisinau.
- Tofan, D. (2003). *Administrative Law*. Bucharest.
- Cetvericov, V. (2005). *Administrative Law*. Moscow.